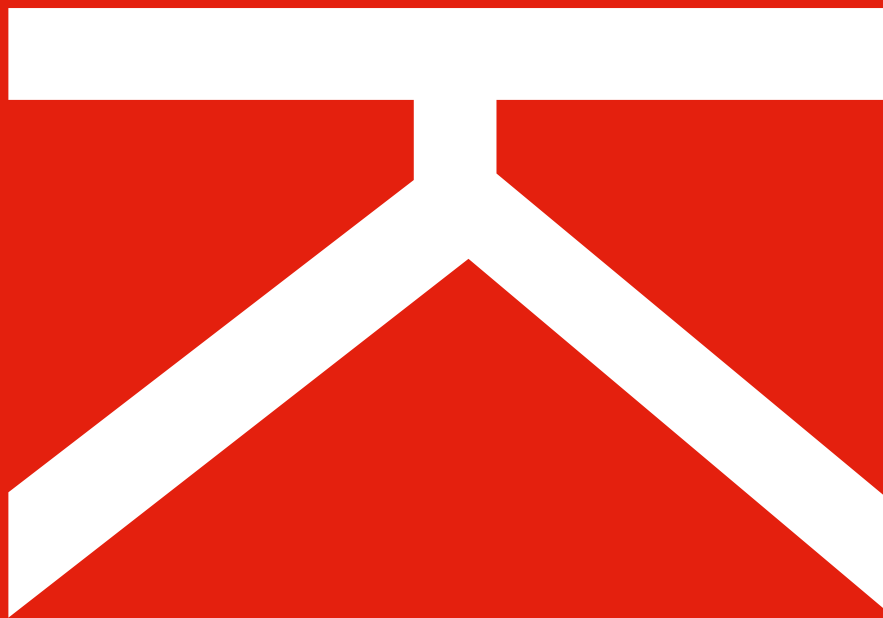




Ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties

Programma

# Krachtig Bestuur





Programma

# Krachtig Bestuur



# Aanleiding en doel

Het kabinet heeft de overtuiging dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger moet worden uitgevoerd: veelal door gemeenten en provincies. Met name de gemeenten, als meest nabije overheid, spelen daarbij een belangrijke rol.

Om de uitvoering van dit beleid mogelijk te maken, heeft het kabinet twee bestuursakkoorden gesloten met gemeenten en provincies. In deze twee akkoorden zijn onder andere afspraken gemaakt over de decentralisatie van rijkstaken.<sup>1</sup> Deze decentralisatie-impuls stelt gemeenten en provincies voor nieuwe opgaven. Gecombineerd met een aantal andere ontwikkelingen stelt dit eisen aan de bestuurskracht van gemeenten, provincies en het rijk.

<sup>1</sup> De recente rapporten van de commissie Ladders en de taakgroep D'Hondt speelden daarbij een belangrijke rol.

## Een nieuwe impuls

Om tot een krachtig bestuur te komen is een inspanning van vele betrokkenen nodig. Rijk, gemeenten en provincies vormen samen voor burgers immers één overheid. Met het programma Krachtig Bestuur willen wij daar, samen met vele andere betrokkenen in het openbaar bestuur, een impuls aan geven. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarvoor een aparte programmadirectie Krachtig Bestuur ingericht die vraaggericht en in samenwerking met medeoverheden gaat meewerken aan een krachtig(er) bestuur. Vanuit haar positie als stelselverantwoordelijke voor het binnenlands bestuur, haar contacten met gemeenten en provincies en haar positie in het Haagse krachtenveld wil BZK met het programma Krachtig Bestuur haar bijdrage leveren aan een krachtig bestuur. En uitvoering geven aan de bestuursakkoorden, naar letter en geest. Veel is daarbij nog in ontwikkeling. Ook bij VNG en IPO worden veelbelovende initiatieven ontwikkeld, bijvoorbeeld het Kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten (KING). Het programma Krachtig Bestuur waakt nadrukkelijk voor dubbelingen en ondersteunt en versterkt waar nodig mogelijk bestaande en nieuwe initiatieven.

## Een krachtig bestuur is...

Krachtig bestuur is kortweg bestuur dat is toegesneden op zijn taken. Meer expliciet gaat het hier om het vermogen van gemeenten en provincies om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan.

**Met andere woorden: een krachtig bestuur kent, doet, werkt samen en leert.**

**Kent:** het bestuur kent de omgeving, de opgaven en de eigen sterktes en zwakten en durft zichzelf een spiegel voor te houden.

**Doet:** het bestuur kan zijn wettelijke en autonome taken adequaat uitvoeren.

**Werkt samen:** waar nodig of gewenst werkt het bestuur samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties.

**Leert:** het bestuur leert uit zijn eigen praktijk en uit die van anderen, gaat daarover een open gesprek aan met zijn partners en vergroot zo zijn eigen bestuurskracht.

# Gerichte impulsen

De kracht van het bestuur wordt door vele factoren beïnvloed. Denk aan de organisatiegraad van de lokale gemeenschap, de professionaliteit van raadsleden en bestuurders, de aanwezige bestuurscultuur en de kwaliteit van het ambtelijke apparaat. Voor enkele van deze factoren werkt het programma Krachtig Bestuur samen met andere onderdelen binnen BZK, voor andere kiezen we ervoor een aantal gerichte impulsen te geven. De invloed van de Europese Unie neemt op ieder van deze factoren toe; de Europese dimensie van bestuurskracht zal daarom integraal worden meegewogen in de verdere invulling van het programma.

Het is gezien de looptijd (3 jaar) en capaciteit van het programma niet mogelijk om op alle aspecten in te gaan. Daarom kiezen wij voor een aantal gerichte impulsen die deels op korte termijn concrete winst opleveren en die deels op de langere termijn de bestuurskracht structureel versterken.

## Dialogoog als basis

Om tot een goede selectie van gerichte impulsen te komen is in de laatste maanden van 2008 een intensieve dialoog gevoerd met bestuurders en ambtenaren in gemeenten en provincies en hun koepels IPO en VNG, met samenwerkingsverbanden, departementen en wetenschappers. Samen met deze partners zijn wij gekomen tot de invulling van het programma zoals hieronder geschetst. Wij beschouwen hen dan ook als 'mede-eigenaars' van het programma Krachtig Bestuur. Bewust is nog niet alles ingevuld. Er is ruimte voor nadere invulling en bijstelling gedurende de gehele looptijd.

## Krachtig Bestuur: doen én leren

In het programma Krachtig Bestuur staan twee begrippen centraal: doen en leren. Wij achten beide van elementair belang om aan een krachtig bestuur te werken, en beide hebben een korte en lange termijn component in zich. Op de korte termijn moet een aantal concrete knelpunten opgelost worden en moet er kennis beschikbaar komen voor de oplossing van actuele bestuurskrachtopgaven. Op de langere termijn moeten structurele barrières voor de vergroting van de bestuurskracht geslecht worden. Het moet een normale zaak worden dat ieder bestuur wil leren van zichzelf en anderen. Wij werken aan een krachtig bestuur: een bestuur dat kent, doet, samenwerkt en leert!

# Doelen en activiteiten

Om dit te bereiken zijn vijf doelstellingen geselecteerd die wij de komende periode met alle betrokken partners verder gaan invullen en concretiseren. Hier volgt een toelichting op wat we gaan doen, met de nadruk op 2009. In 2010 en 2011 bekijken we op basis van de dan beschikbare kennis, ontwikkelingen, vragen van de partners en al geboekte resultaten, de concrete activiteiten van het programma opnieuw. Zo blijven we vraaggericht en actueel werken aan het krachtige bestuur.

## Doel 1 Begeleiden van decentralisatietrajecten

Het programma Krachtig Bestuur begeleidt de reeds in de bestuursakkoorden afgesproken decentralisatietrajecten, zodat op korte termijn een zorgvuldige overdracht van taken en adequate uitvoering door provincies en gemeenten mogelijk is. Naar aanleiding van gesprekken met onze partners is ervoor gekozen om in 2009 in elk geval in te zetten op twee thema's: Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Bedrijventerreinen. Ook andere decentralisatiethema's worden gevolgd op potentiële bestuurskrachtproblemen voor gemeenten en provincies. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de uitwerking van de omgevingsdiensten.

De verantwoordelijkheid voor een goed decentralisatietraject ligt primair bij het betreffende vakdepartement. Het programma Krachtig Bestuur zal deze trajecten verder versterken. Een mogelijkheid daarbij is het introduceren van interbestuurlijke teams waarin vertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten deelnemen. Zij zijn samen betrokken en houden een vinger aan de pols bij de implementatie, tevens zijn zij bereid om op basis van signalen uit de praktijk tot bijstelling en bijsturing te komen. Hiermee willen wij voorkomen dat provincies en gemeenten onvoldoende aan de voorkant betrokken zijn en dat het rijk vervolgens bij de uitvoering afwezig is.

Het programma Krachtig Bestuur kijkt ook naar de samenhang tussen de decentralisa-

tievoornemens, om zo te voorkomen dat een opeenstapeling van verschillende decentralisatietrajecten leidt tot uitvoeringsproblemen. Daarnaast wordt vanuit Krachtig Bestuur ingezet op het leren van de staande decentralisatiepraktijk, zodat bij toekomstige decentralisaties kan worden geleerd van lessen op grond van ervaringen uit het verleden.

Leren staat ook centraal bij het ontwikkelen van zogenaamde maatschappelijke profielen van gemeenten op verschillende beleidsdomeinen. Kern hiervan is dat in beeld wordt gebracht hoe gemeenten op de door hen gekozen beleidsterreinen invulling geven aan de samenwerking met hun omgeving (burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden) om tot het beste maatschappelijke resultaat te komen. In 2009 worden de profielen samen met de departementen, de gemeenten en hun partners ontwikkeld, om te beginnen op de beleidsdomeinen Zorg, Werk en Inkomen. Afhankelijk van de gebleken bruikbaarheid worden deze in 2010 en 2011 verder ingevuld en uitgevoerd, en dan kunnen ze ook input leveren aan de kwaliteitscriteria voor de bestuurskrachtmetingen en benchmarks (zie doel 5).

## Doel 2 Concrete knelpunten samen aanpakken

Het programma Krachtig Bestuur pakt samen met haar partners jaarlijks een aantal concrete knelpunten aan die door provincies en gemeenten als belemmerend

worden ervaren voor hun bestuurskracht. Samen met gemeenten en provincies maken we een selectie, op basis van de volgende criteria: de knelpunten hebben daadwerkelijk substantiële impact op de bestuurskracht, zijn representatief, een oplossing is haalbaar en BZK heeft vanuit haar rol een duidelijke betrokkenheid.

Voor 2009 is gekozen voor de aanpak van vier knelpunten:

### 1. Bevolkingsdaling

Binnen het openbaar bestuur zal de bewustwording worden vergroot van de gevolgen van bevolkingsafname voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid (in de breedste zin) van gemeente en regio. Krimp kan zich van een probleem tot een kans ontwikkelen. Het loslaten van het 'groeidenken' is hiervoor noodzakelijk. Samen met partners streven wij naar het opstellen van bruikbare scenario's voor een doeltreffende en doelmatige aanpassing van het decentrale beleid in kripsituaties. Dit te beginnen bij drie primaire probleemgebieden; arbeidsmarkt, onderwijs en woningbouw. Hierbij wordt gebruik gemaakt van ervaringen van bijvoorbeeld Parkstad en van DC NOISE,<sup>2</sup> een Noord-Europees samenwerkingsverband op dit terrein.

### 2. Arbeidsmarkt knelpunten

2.1 Alle overheden hebben nu al en naar verwachting meer nog in de

toekomst, moeite met het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel. Oplossingen worden vaak binnen de eigen bestuurslaag of eigen gemeente gezocht. Verondersteld wordt dat er meer mogelijkheden ontstaan door over de eigen laag heen te kijken. Een gemengde werkgroep (gemeenten, rijk, ervaringsdeskundigen en mensen met expertise) gaat de (regionale) diversiteit van arbeidsmarktproblematiek in kaart brengen en praktische, op korte termijn realiseerbare oplossingen aanreiken, zowel binnen als tussen de overheden gezamenlijk.

- 2.2 Grensprovincies streven naar een grensoverschrijdende arbeidsmarkt en een optimaal gebruik van het aanwezige potentieel in de Euregio. Samen met betrokken partners gaan wij ons richten op kansen die een grensregio biedt door:
- verbetering van de kwaliteit informatievoorziening
  - vermindering van administratieve lasten
  - optimalisering en flexibilisering van regelgeving

### 3. Samenwerking Waddeneilanden

De vier Friese Waddeneilanden willen intensiever samenwerken. Hiertoe wordt een samenwerkingsconvenant ontwikkeld. Een interbestuurlijk team, waarin naast de eerstverantwoordelijke eilanden ook de provincie en het rijk deelnemen, ondersteunt de uitvoering van het convenant.

### 4. Dienstverlening

Met het accorderen van het Nationaal uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP) komt de dienstbare overheid een stap dichterbij. Om het NUP tot een succes te maken moet iedere betrokkene zijn aandeel leveren. Gemeenten kunnen hun bijdrage individueel leveren of juist in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten of (overheids)instellingen. Samen met onze partners willen wij onze kennis over effectieve samenwerkingsverbanden en -vormen breder bekendmaken en waar nodig belemmeringen in de vormgeving ervan wegnemen.

### Doel 3 Vereenvoudiging Interbestuurlijk Toezicht

Een bestuurskrachtige gemeente heeft het vermogen om wettelijke en autonome taken uit te voeren. Zeker als deze taken in medebewind zijn gegeven, veronderstelt dat vertrouwen in een adequate taakuitvoering. Daarbij past terughoudendheid in het interbestuurlijk toezicht. Het rijk mag en kan niet – door middel van specifiek toezicht - onnodig interveniëren in de taakuitvoering door provincies en gemeenten. Om tot deze versoering van het interbestuurlijk toezicht te komen moet het specifieke toezicht sterk worden vermindert, moet dubbel toezicht worden afgeschaft en moet nog meer geïnvesteerd worden in het vertrouwen in de taakuitvoering door gemeenten en provincies. Dit laatste kan worden bereikt met een versterking van de horizontale verantwoording.

Het programma Krachtig Bestuur besteedt gericht aandacht aan de herziening en versoering van het interbestuurlijke toezicht, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het kabinetstandpunt op het rapport van de commissie Oosting.

De maatregelen die in de kabinetsreactie zijn aangekondigd, hangen sterk met elkaar samen en het realiseren ervan is de verantwoordelijkheid van rijk, VNG en IPO samen. Daarom wordt er een gezamenlijk uitvoeringsplan opgesteld dat in 2009 door een interbestuurlijk team wordt gerealiseerd. In 2009 worden de volgende resultaten gerealiseerd: een provinciaal beleidskader waarin provincies aangeven hoe zij in de toekomst toezicht zullen houden op gemeenten, de sanering van wetgeving en de uitvoering van praktijkgerichte pilots. Deze pilots worden opgezet om te onderzoeken hoe horizontale verantwoording werkt in de praktijk en of, en zo ja hoe, hier een extra impuls aan gegeven moet worden.

### Doel 4 Versterking samenwerkingspraktijk

Bestuurskracht realiseer je niet alleen, dat vereist samenwerking. Samenwerking van gemeenten, zowel met andere overheden als met het maatschappelijke veld, is cruciaal voor het behalen van resultaten. Geen enkele overheidsinstantie kan dat nog alleen, of het nu een gemeente, provincie of departement is. In de praktijk bestaan vele vormen van samenwerking. Sommige vormen zijn al

<sup>2</sup> DC NOISE: Demographic Change New Opportunities In Shrinking Europe

jarenlang beproefd. Ook vinden experimenten plaats met vernieuwende samenwerkingsmodellen. Hierbij gaat het om initiatieven waarbij gemeenten gebruik maken van elkaars sterkten en/of schaalvoordelen in uitvoering van beleid. Voorbeelden zijn onder andere: de Drechtsteden, de BEL-gemeenten en Ten Boer.

Ten aanzien van de huidige samenwerkingspraktijk ontbreken twee dingen:

1. Inzicht in soorten bestuurskrachtproblemen, oplossingsrichtingen en instrumenten die hieraan gekoppeld kunnen worden om ze op te lossen. Samenwerking is vaak, maar niet altijd, de meest gepaste oplossingsrichting. Ook interne organisatieveranderingen, herindeling of herinrichten van interbestuurlijke samenwerkingsconstellaties kunnen de gepaste oplossing zijn. De keuze hiervoor moet bewuster en meer gebaseerd op praktijkervaringen worden gemaakt.
2. Een overzicht van verschillende samenwerkingsvormen en situaties en condities waarin deze het beste werken en waaronder deze samenwerkingsvormen floreren.

Criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of een samenwerkingsvorm succesvol is ontbreken vaak. Daarnaast worstelt men in de praktijk met concrete ontwerpvragen, zoals: hoe kan democratische legitimatie het beste worden vormgegeven, en ook: hoe kan de samenwerking zo resultaatgericht mogelijk worden ingericht,

waarmee bestuurlijke drukte wordt voorkomen?

In 2009 gaan wij bevorderen dat een – op praktijkkennis gebaseerd – spectrum ontstaat voor oplossingen voor bestuurskrachtproblemen, waarbij o.a. de diversiteit van de samenwerkingspraktijk in beeld wordt gebracht. Gemeenten en provincies kunnen dit spectrum benutten om in concrete situaties te bepalen wat in hun geval het beste kan worden gedaan om de bestuurskracht te vergroten. Heel concreet wordt vanuit Krachtig Bestuur de WGR herzien, zodat het wettelijk kader vernieuwde vormen van intergemeentelijke samenwerking makkelijker mogelijk maakt.

Soms is er behoefte aan een kritische spiegel “op maat”. Dat kan het geval zijn bij gemeenten met grote financiële problemen, of bij gemeenten die een herindeling overwegen en graag willen weten wat de financiële gevolgen zijn van een mogelijke herindeling. In deze gevallen stelt het programma Krachtig Bestuur in samenwerking met de provincies begrotings- en herindelingscans op en wordt het spectrum aan oplossingen voor bestuurskrachtproblemen in kaart gebracht. Met het nieuwe herindelingskader wordt een eerste deel van dit spectrum nader ingevuld. Op de langere termijn volgt een specifiek deel over samenwerkingsverbanden. Aangezien samenwerking ook voor de VNG een belangrijk thema is, werkt het programma Krachtig Bestuur op dit vlak nadrukkelijk samen met de VNG.

## Doel 5 Leren om te verbeteren

Op de langere termijn willen wij een context creëren waarbij een leerproces tot stand kan komen dat verbeteringen realiseert die bijdragen aan een nog krachtiger bestuur. Daarbij spelen bestuurskrachtmetingen en benchmarks een belangrijke rol. Niet als instrument op zichzelf, maar als middel om van elkaar te leren.

Wij vinden het essentieel dat provincies en gemeenten periodiek bestuurskrachtmetingen naar hun eigen functioneren uitvoeren. Samen met hen willen wij een kwaliteitsmanifest opstellen waarin uitgangspunten en elementen van een goede bestuurskrachtmeting staan opgenomen. Hierin gaat het naast inhoudelijke aspecten ook om procesafspraken die bijdragen aan het vergroten van het leereffect, zoals: voor wie is de bestuurskrachtmeting primair bestemd, wat is een goede methodiek en op welke wijze kan deze het beste uitgevoerd worden? Het rijk kan hierbij uiteraard niet achterblijven. In 2009 worden bestaande initiatieven van benchmarks en bestuurskrachtmetingen geïnventariseerd om op basis daarvan een beslissing te nemen om het instrumentarium voor de bestuurskracht van het rijk te versterken.

Binnen IPO en VNG zijn op dit moment veelbelovende initiatieven op het gebied van benchmarks. Het programma Krachtig Bestuur zal deelnemen in de ontwikkeling van deze benchmarks, het gebruik ervan stimuleren en de betrokkenheid van andere

departementen mee helpen organiseren. Benchmarks kunnen zo een belangrijk leerinstrument worden, het horizontale verantwoordingsproces versterken en in de toekomst de informatievraag vanuit de departementen verminderen.

Speciale vermelding verdient hier het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) dat door de VNG wordt geïnitieerd. Het KING zal zich onder andere met bovengenoemde benchmarks bezighouden, maar zal daarnaast ook op bestuurskracht gerichte activiteiten ondernemen. Uitgangspunt is dat het programma Krachtig Bestuur aanvullend is op wat het KING oppakt. Bovendien zal Krachtig Bestuur het KING financieel ondersteunen.

## Doorlopende dialoog

Het thema bestuurskracht staat hoog op de agenda van vele betrokkenen in het openbaar bestuur. Wij willen het ook hoog op die agenda houden. Het programma werkt vraaggericht en zal dat ook blijven doen – partnerschap is een kernbegrip voor de manier waarop we in het programma werken. De komende drie jaar (2009-2011) zetten wij de intensieve dialoog met gemeenten en provincies dan ook voort om zo het mede-eigenaarschap elke keer weer scherp te houden, van nieuwe impulsen te voorzien en met elkaar te werken aan een krachtig bestuur dat kent, doet, samenwerkt en leert!







Ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
Programmteam Krachtig Bestuur  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Bezoekadres  
Schedeldoekshaven 200 | 2511 EZ Den Haag

070-4266176  
postbusKB@minbzk.nl  
www.minbzk.nl

© Rijksoverheid | januari 2009  
Publicatie-nr. AC-000198

Ontwerp | VormVijf, Den Haag  
Druk | Ando, Den Haag